论全过程人民民主制度化的法治保障

胡 玉 鸿
(华东政法大学 习近平法治思想研究中心, 上海 200042)

摘　要: 全过程人民民主是党的二十大报告重点论述的内容之一,推进全过程人民民主的制度化必须借助法治的保障。民主无论是作为人民当权的国家制度、人民当家作主地位的显现,还是表现为法律规定的权利以及合理的诉求表达,都需要在法治的机制中得以型构。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度是全过程人民民主主要的制度载体,协商民主则是实践全过程人民民主的重要形式,体现于各种民主制度的运行过程之中。正确理解和运行全过程人民民主,要祛除人治因素的不良影响,防范"大民主"型的反民主建制,同时尊重少数人的权利和利益。

关键词: 党的二十大报告;习近平法治思想;全过程人民民主制度化;法治保障

中图分类号: D 902　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1000-5919(2022)06-0017-10

在党的二十大报告中,"全过程人民民主"是浓墨重彩的高频词,分布于八个段落之中;报告的第六部分更是以"发展全过程人民民主,保障人民当家作主"为标题,足见全过程人民民主在中国特色社会主义事业中的份量与地位。然而,全过程人民民主不是一句口号、一句空话,它需要以制度型构的方式,将制度、规范、程序具体落实于国家和社会生活的各个层面、各个环节之中。全过程人民民主的实现与推进,必须借助法治的保障。正如习近平总书记所言,"我们要健全民主制度、拓宽民主渠道、丰富民主形式、完善法治保障,确保人民依法享有广泛充分、真实具体、有效管用的民主权利"①。没有社会主义民主,就没有社会主义法治;但与此同时,法治是实现民主、推进民主、发展民主的根本保障。在二十大报告里,"全过程人民民主的制度化、规范化和程序化"既是我国前五年工作的重要成就,又是未来五年工作的主要目标。② 所以,通过法治来保障"全过程人民民主的制度化、规范化和程序化",是法治应有的使命和担当。限于篇幅,本文仅择取"制度化"这一内容来阐述全过程人民民主的法治保障问题。

一、全过程人民民主制度化必须依靠法治保障

在政治学和法学中,"民主"虽然是个常用的词汇,但正如学者达尔所言,"在 2500 年漫长的岁月里,民主一直被探讨、争辩、支持、抨击、忽视、创建、实践、毁灭,然而有时又会被重新建立",其根本原因就是"在民主某些最基本的问题上,从来都没有达成一致"。③ 然而,无论民主有多少种不同的含义,其最基本的内涵即马克思所言的"人民当权"④,其他关于"民主"的不同表达,也都是围绕怎样才算是人

收稿日期: 2022-10-26

作者简介: 胡玉鸿,男,江西南昌人,华东政法大学法律学院、人权研究院、习近平法治思想研究中心教授,南京师范大学中国法治现代化研究院特约研究员。

基金项目: 国家社科基金重点项目"健全社会公平正义法治保障制度研究"(项目编号:20AZD028)。

① 《习近平谈治国理政》第 3 卷,北京:外文出版社 2020 年版,第 183 页。

② 参见习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 2、3 版。

③ 罗伯特·A.达尔:《论民主》,李风华译,北京:中国人民大学出版社 2012 年版,第 2 页。

④ 参见《马克思恩格斯选集》第 3 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 371 页。

民当权、如何实现人民当权来展开的理论表述。“人民当权”的定位,也正是习近平法治思想对民主的核心定位,即“人民当家作主”。习近平总书记指出:“人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。”①只有将全过程人民民主制度化、定型化,才能为国家的民主政治扎牢制度的根基,因为“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性”②。而在国家的各种制度当中,法治无疑是其中最为最为重要的制度之一。“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,法治是治国理政的基本方式”③,全过程人民民主的制度化只有通过法治来加以保障,才能发挥出其应有的功能和价值,为人民当家作主提供更为完善的制度支持。

首先,民主本身是一种人民当权的国家制度,需要以法律特别是宪法来加以确认和保障。列宁指出:“民主是国家形式,是国家形态的一种。”④既然“民主”关涉国家形态、国家形式,那就必然要在法律中得以体现,以此来肯认民主的地位和保障民主的实现。众所周知,宪法是国家的根本大法,举凡国家的重要制度,都需要通过宪法来加以规定,以此彰显制度的权威性、神圣性。不仅如此,宪法也被称为“民主制度的法律化”,这一方面意味着宪法是把人民通过革命斗争建立的民主制度、民主权利在宪法中予以明确、固化;另一方面则表明民主国家的宪法本质就在于把民主的理念、价值、规范通过宪法文本来得以体现。在我国现行宪法中,第 1 条规定了人民民主专政的国体,体现了国家政权掌握在人民手中的社会主义特质;第 2 条规定了人民代表大会的政体,确立了人民行使国家权力的间接和直接形式;第 3 条将民主集中制作为中华人民共和国国家机构的组织和活动原则,将民主置于国家生活的行为框架之中。我国宪法正文的前三个条文都与民主息息相关,无疑表明了我国宪法的民主底色,也为在其他法律、法规、规章中践行人民民主提供了宪法依据。

其次,民主表明人民拥有当家作主的政治、法律地位,同样需要以法律特别是以宪法来加以宣示、确立和实现。我国宪法第 2 条明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”,就是对人民所拥有的根本政治、法律地位的庄严宣示。对这一宪法条文进行学理分析,起码可以得出三个基本的结论:第一,国家的权力来自人民权利的让渡,人民是国家权力最终的拥有者和行使者;第二,国家所拥有的权力,必须通过代表人民意志的宪法和法律来予以明确,“法定职责必须为、法无授权不可为”⑤,以此确定国家权力与个人自由之间的合理边界;第三,国家既然是在人民授予权力之下进行管理,因而所有国家机关都是为人民谋福祉的政权机构,所有国家机关工作人员都是为人民服务的公仆。总之,人民在社会主义国家拥有神圣的主人地位,即习近平思想文献中常常言及的“人民主体地位”。习近平总书记指出:“必须坚持人民主体地位。我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位,也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。”⑥可见,我国广大人民群众在宪法确立其根本地位之下,能够成为活跃在国家政治、经济和社会生活等各个方面、各个领域的法律主体。

再次,民主作为一种政治和社会生活实践,需要通过宪法和法律授予的权利来得以呈现。人民作为国家的主人,不能仅限于在宪法上对其政治、法律地位的宣示,还必须转化为具体的民主权利,这样才能使人民群众借助法律的安排,具体地参与国家和社会事务的管理。我国宪法从基本权利的角度,对公民所享有的民主权利作了具体规定,主要有第 34 条规定的选举权和被选举权,第 35 条规定的言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由以及第 41 条规定的对国家机关及其工作人员的批评建议权、申诉控告检

---

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 3 版。

② 《习近平谈治国理政》第 1 卷,北京:外文出版社 2018 年版,第 391 页。

③ 《习近平谈治国理政》第 1 卷,第 138 页。

④ 《列宁选集》第 3 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 201 页。

⑤ 习近平:《论坚持全面依法治国》,北京:中央文献出版社 2020 年版,第 74 页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第 2 卷,北京:外文出版社 2017 年版,第 115 页。

举权。出于对人民主体地位的尊重以及对人民民主权利的维护,习近平总书记还就人民的民主权利进行了更为精确的提炼并拓展了权能的范围。例如,强调要“扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督……完善基本民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”①。这就在宪法文本上的选举权之外,归纳和提炼了管理权、决策权、知情权、参与权、表达权、监督权等权利类型。这些权利的发掘和拓展,无疑为人民更好地参与国家的政治、经济、社会生活增添了新的法律权能和行动资本。

最后,民主在社会生活中还表现为一种人民群众为维系权利和利益而提出的正当诉求,这也必须以法治的方式来对之加以回应和保障。民主既意味着人民在国家和社会管理中当家,也意味着在个人事务上作主,人民有表达合法诉求的权利。在这个意义上,“民主”即意味着尊重民意。有学者就直接以“民意”来界定民主,指出“我所谓的民主定义如下:在民主体制中,对于法律及政策相关问题的重要公共决策,赖于这个社群的公民(他们拥有平等的政治权利)所正式表达的民意”②。对于事关公共事务的决策以及涉及个人切身利益的事项,人民群众有权发声,提出主张、表达诉求。社会主义中国是以人民为中心的国家,所有国家机关及其工作人员都“要以人民群众利益为重、以人民群众期盼为念,真诚倾听群众呼声,真实反映群众愿望,真情关心群众疾苦”③。只有在知悉民众期盼、了解民众意愿的基础上,才能找准法律规定、公共决策的切入点,为相关制度、规划、计划的启动提供扎实的民意基础;只有在了解民众愿望、疾苦的前提下,公共决策和制度安排才能真正反映人民群众的利益需求。

总之,“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民要解决的问题的”④。要使民主不至于沦为漂亮的语词或空洞的口号,就必须通过法治来加强对民主制度化的保障。尤其是作为全过程人民民主而言,它以其主体的广泛性、时间的持续性、事项的全面性、层级的多样性⑤而成为新型的民主制度,更需要借助法治的力量,来为其制度化提供全过程、全方位的保障,从而真正把人民当家作主落到实处,最大限度地调动广大人民群众的积极性、主动性、创造性。

二、全过程人民民主制度化的法治载体

通过法治的方式来建立和保障人民民主制度,是使民主得以具体落实和贯彻执行的前提。恩格斯早就指出:“从某一阶级的共同利益中产生的要求,只有通过下述办法才能实现,即由这一阶级夺取政权,并用法律的形式赋予这些要求以普遍的效力。因此,每个正在进行斗争的阶级都必须在纲领中用权利要求的形式来表述自己的要求”⑥。中国共产党领导中国人民艰苦斗争、前仆后继,取得了新民主主义革命的伟大胜利,建立了中华人民共和国,“从此,中国人民掌握了国家的权力,成为了国家的主人”⑦。我国宪法以及选举法、组织法等宪法性法律文件的制定,就是落实人民“主人”地位的根本举措。习近平总书记指出,要“坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度,全面推进依法治国,巩固和发展最广泛的爱国统一战线,发

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社2017年版,第36—37页。

② Albert Weale:《民主的十一堂课》,谢政达译,台北:韦伯文化国际出版有限公司2005年版,第14页。

③ 《习近平谈治国理政》第2卷,第296页。

④ 《习近平谈治国理政》第4卷,北京:外文出版社2022年版,第258页。

⑤ 有关全过程人民民主法治内涵的阐释,参见胡玉鸿:《全过程人民民主的法治向度阐释》,《法学研究》2022年第3期,第209—224页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第28卷,北京:人民出版社2018年版,第631页。

⑦ 《中华人民共和国宪法》(1982)序言。

展社会主义协商民主,用制度体系保证人民当家作主”①。可见,我国宪法和法律确立的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度,就是全过程人民民主的主要制度载体。

(一)人民代表大会制度

在我国,“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。”②“根本政治制度”也即意味着最重要、最基础的政治制度。众所周知,国家主权属于全体人民,但人民作为一个整体又不可能集体行使管理国家的权力,特别是在地大物博、人口众多的国家更是如此,卢梭所设想的直接民主只能存在于小国寡民的社会之中。因而,在我国,人民以通过选出自己的代表、由代表代行职权的形式,间接地行使管理国家的权力。可见,从制度的本源上而言,人民代表大会是人民主权的行使者和看守者,是体现人民根本意志、统一行使立法权、监督权、决定权、任免权的国家权力机关。在人民代表大会的政体之下,所有国家机关都由人大产生,对人大负责、受人大监督,从而在根本上保障了人民最终对一切国家机关的掌控与监督。人民代表大会的这种地位与职能,为全过程人民民主的发展与推进提供了最为重要的制度平台。以全国人民代表大会为例,近年来,在推进全过程人民民主的进程中,全国人大修改全国人大组织法,增加有关“全过程民主”的规定,完善人大组织、运行等法律制度;建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度等,完善人大监督制度和工作机制;出台向社会公布法律草案征求意见工作规范、立法项目征集和论证工作规范等文件,完善立法机制和程序。我国根本政治制度不断发展完善,为发展全过程人民民主提供了更加可靠的制度保障。③

党的二十大报告对于人民代表大会制度也有诸多论述,其要点包括:1. 以人民为中心,“确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业,管理社会事务。支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,保证各级人大都由民主选举产生、对人民负责、受人民监督”。人民是国家的主人,人民当家作主必须落实于国家和社会生活的各个环节、各个层级、各个流程之上,由此才能彰显人民的主体地位。对于人民管理国家而言,一方面是以间接民主的方式,选举出地方和各级人大代表,由他们代表人民行使管理国家的权力;另一方面则是人民以直接民主的方式,依照法律规定,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。可见,全过程人民民主不是单纯的选举民主,它还将人民行使权利的触角延伸到了国家和社会生活的各个方面,体现了全过程人民民主全链条、全方位、全覆盖的本质特征。2.“支持和保证人大及其常委会行使立法权、监督权、决定权、任免权,健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度,维护国家法治统一、尊严、权威”。人大及其常委会有关法律的制定、决定的作出、国家工作人员的任免以及对其它国家机关的监督,都与人民群众的切身利益密切相关;人大切实履职和加强监督,就是对人民利益的高度负责。3.“加强人大代表工作能力建设,密切人大代表同人民群众的联系”。人大代表代表人民行使国家权力,因而他们的素质、能力如何,具体关涉到人民的意愿、需要能否得到真实、全面的反映,人们的期待、关切能否受到应有的尊重。特别是面对来自不同群体、不同阶层的人民群众的愿望、需求,如何进行合理的“过滤”与“归纳”,考验着代表的能力与水平。4.“健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点”。“全过程人民民主”概念本身就是习近平总书记在 2019 年 11 月视察上海虹桥街道基层立法联系点时首次提出,这既表明党的最高领导人对这一联系人民群众和国家立法机关通道的高度认可,也概括了通过吸纳民意、汇聚民智造就民主机制、民主氛围的全过程人民民主的内涵。有关材料显示,党的十八大以来,通过建立基层立法

---

① 《习近平谈治国理政》第 3 卷,第 185 页。

② 《习近平谈治国理政》第 4 卷,第 251 页。

③ 参见杨维汉等:《为中华民族伟大复兴筑牢民主基石——以习近平同志为核心的党中央发展全过程人民民主述评》,《人民日报》2021 年 10 月 13 日第 1 版。

联系点这一制度创新举措,全国人大搭建起了反映民情、倾听民意、汇聚民智的“直通车”。截至 2021 年 6 月,各立法联系点对 109 部法律草案、立法工作计划等提出近 6600 条意见建议。国家立法机关与人民群众互动沟通越来越便捷高效,人民群众依法有序参与立法工作的积极性主动性日益提高,在立法工作中体现了生动的全过程人民民主。①

(二)中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是在中国社会土壤中生长出来的独具中国特色的新型政党制度。② “人民政协是我国国家治理体系的重要组成部分,是中国共产党领导中国人民发展社会主义民主、开辟‘中国之治’的重要制度设计和治理平台,在全过程人民民主制度程序和参与实践中具有独特优势,发挥着重要作用。”③对于政协在推进全过程人民民主中的重要作用,党的二十大报告给予了充分肯定,指出要“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合,坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力,发挥人民政协作为专门协商机构的作用,加强制度化、规范化、程序化等功能建设,提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平,完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制”。④ 可见,政协以协商民主作为主要工作方式,并将这一民主形式体现于政治协商、民主监督、参政议政的全过程,是正规化、制度化实施全过程人民民主的具有中国特色的社会主义政治制度。以全国政协为例,它已经形成了以全体会议为龙头,以专题议政性常委会会议和专题协商会为重点,以双周协商座谈会、对口协商会、提案办理协商会等为常态的协商议政格局,并适应新形势创设网络议政、远程协商、专家协商会等平台,形成既畅所欲言、各抒己见,又理性有度、合法依章的良好协商氛围。⑤

(三)民族区域自治制度

民族区域自治制度是保障各民族共同当家作主的基本政治制度安排。习近平指出,新中国“把民族平等作为立国的根本原则之一,确立了民族区域自治制度,各族人民在历史上第一次真正获得了平等的政治权利、共同当家做了主人”⑥。民族区域自治制度是在维护国家团结统一的基础上,由少数民族公民在民族区域范围内进行自治,管理本民族、本地区的内部事务,其核心为“坚持各民族一律平等,保证各民族共同当家作主、参与国家事务管理,保障各族群众合法权益”⑦,这是全过程人民民主在民族关系和民族事务上的具体体现。民族区域自治既包括民族自治,也包括区域自治,是民主理论在少数民族区域的具体落实。如列宁所言:“民主集中制不仅不排斥地方自治以及有独特的经济和生活条件、民族成分等等的区域自治,相反,它必须既要求地方自治,也要求区域自治。”⑧在党的二十大报告中,习近平总书记再次强调,要“以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道

① 参见中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心:《发展全过程人民民主 更好汇聚起人民力量》,《人民日报》2021 年 8 月 20 日第 12 版。

② 参见舒启明:《发展全过程人民民主》,本书编写组编著:《〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉辅导读本》,北京:人民出版社 2021 年版,第 250 页。

③ 中共政协全国委员会机关党组:《践行全过程人民民主 推进专门协商机构建设》,《人民日报》2021 年 11 月 25 日第 9 版。

④ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 3 版。

⑤ 参见中共政协全国委员会机关党组:《践行全过程人民民主 推进专门协商机构建设》,《人民日报》2021 年 11 月 25 日第 9 版。

⑥ 参见习近平:《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,北京:人民出版社 2019 年版,第 2、3 页。

⑦ 《习近平谈治国理政》第 4 卷,第 244 页。

⑧ 《列宁选集》第 2 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 359 页。

路,坚持和完善民族区域自治制度,加强和改进党的民族工作,全面推进民族团结进步事业”①。实际上,从民主的内涵而言,“自治”“平等”本就是其题中之义。各少数民族地区人民群众的自治实践,也是践行全过程人民民主中的重要环节;而保障各民族平等参与国家和社会事务管理,则是民主原则所要求的民族平等的具体体现。即便在民族自治区域范围内,不同的少数民族也都能够平等地参与区域事务的管理。我国《民族区域自治法》第 16 条就明确规定:“民族自治地方的人民代表大会中,除实行区域自治的民族的代表外,其他居住在本行政区域内的民族也应当有适当名额的代表。”从而使民族平等更好地落到实处,助力全过程人民民主的民族区域自治实践。

(四)基层民主自治制度

2007 年,中共十七大把基层群众自治制度提升为我国的基本政治制度。② 基层民主自治是与人民群众关联最为密切的民主形式,也是全过程人民民主最为生动的社会实践。在党的二十大报告中,基层民主自治制度是重点提及的制度之一,习近平总书记指出:“基层民主是全过程人民民主的重要体现。”③这一制度保证了人民群众在日常生活中对国家和社会事务的直接参与、直接管理,体现了全过程人民民主的持续性、广泛性与覆盖面,是保证人民当家作主地位的最为常态、真实、生动的写照。在当代中国,基层民主的实践广泛、生动,村民理事会、村民监事会、村民议事会、居民议事会等一系列丰富多样的基层民主形式在城乡社区蓬勃生长,电视问政、广播问政、党报问政、网络问政等一系列充满时代气息的基层民主渠道不断拓宽。④ 全过程人民民主有效的基层实践,也引起了国外学者的关注,并给予了极高的评价。美国学者费什金就浙江省温岭市泽国镇通过协商式民意测验的方式对建设何种基础设施所作的关键性决策进行了细致调查,认为通过调查问卷的方式来收集民意,既让民众了解到更多的信息,从而会修正自己的个人偏好;又因为具有民意基础,而增加了决策的合法性。特别是通过这一方式,将镇人大会的决策建立在公众的意见之上,使得“具代表性的公众意见进入了政策制定过程”⑤。这也表明,中国基层“草根民众”的民主实践,不仅可以推广于广袤的中国民间社会,也可以成为世界性的民主样板和民主经验。基层民主又是与选举民主相对应而言的,是在选举民主之外,所开辟的新的民主通道。由此人民群众在选举之外,同样能够拥有建议、决定、管理、监督的权利,保证了人民群众对国家和社会事务的持续参与,这正是全过程人民民主的重要特色之一。

必须指出的是,虽然在有关全过程人民民主的制度载体方面,只涉及人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等根本政治制度和基本政治制度,但协商民主的重要性不容忽视。“协商民主是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式”⑥,它以“商量”为形式,在保障主体平等的基础上面对面交流沟通;以“真实”为追求,在协商的过程中,“以人民群众利益为重、以人民群众期盼为念,真诚倾听群众呼声,真实反映群众愿望,真情关心群众疾苦”⑦;以“共识”为目标,通过合作与商量真正消弭分歧,使广大人民群众在决策上达到共

---

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 3 版。

② 参见桑玉成等:《全过程人民民主理论探析》,上海:上海人民出版社 2021 年版,第 94 页。

③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 3 版。

④ 参见中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心:《发展全过程人民民主 更好汇聚起人民力量》,《人民日报》2021 年 8 月 20 日第 12 版。

⑤ 参见詹姆斯·S·费什金:《倾听民意:协商民主与公众咨询》,孙涛、何建宇译,北京:中国社会科学出版社 2015 年版,第 113—118 页。

⑥ 《习近平谈治国理政》第 2 卷,第 293 页。

⑦ 《习近平谈治国理政》第 2 卷,第 296 页。

识。同时统合多个协商渠道,使民主融入于党和政府工作的各环节和人民群众政治、社会生活的各方面。党的二十大报告将“全面发展协商民主”作为“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”的四个重要内容之一,强调“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”。为此,要“完善协商民主体系,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商,健全各种制度化协商平台,推进协商民主广泛多层制度化发展”①。协商民主的制度化,也就是协商民主的法治化。人民政协是我国的专门协商机构,其重要地位已在宪法中得以明确肯定,其它协商形式和制度的发展,也可以借助宪法的内容和精神来加以建构。“一部好宪法应当能够促进协商民主,意思是说,将政治的可信度跟高度的反思以及说理的一般承诺结合起来。”②这意味着在民主协商的过程中,应当让所有成员平等参与、平等建言,消除歧见,交流共识。在继续发展全过程人民民主的过程中,要注重“加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”③。质言之,即要将协商民主制度进一步规范化、法律化,使协商民主在法治的支持下运作、在法治的保障下推进。

三、全过程人民民主制度化法治保障的理论匡正

(一)在全过程人民民主制度化的推进进程中,必须祛除民主运作过程中的人治因素

综观人类社会的治理方式,无非就是法治与人治两类;也正因如此,“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题,也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题”。如果法治不彰,就会导致经济社会发展停滞甚至倒退的局面。④ 中国也不例外。习近平总书记提醒我们,“文化大革命”期间,民主法制遭到严重破坏,党、国家、人民为之付出沉重代价。“经历这一严重曲折之后,我们深刻认识到,法治是治国理政不可或缺的重要手段,什么时候重视法治、法治昌明,什么时候就国泰民安;什么时候忽视法治、法治松驰,什么时候就国乱民怨。”⑤正是源于对人类法治文明成果的尊重和中华优秀传统文化的传承,以及对十年文革无法无天教训的深刻认识,党和国家选择了法治之路。1999年宪法修正案将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”正式写入宪法;党的十八大以后,把全面依法治国摆在全局性、战略性、基础性、保障性位置,中国法治事业不断向前推进。

全过程人民民主之所以需要制度化,特别是通过法治来保障其制度化的实现,很大程度上与祛除民主运作过程中的人治因素有关。有关这一问题,改革开放的总设计师邓小平同志早有论断,他强调指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”⑥。这在迷信权威、个人崇拜的社会氛围还未完全褪去的那个年代,如此言论不啻为石破天惊。党的十一届三中全会公报以此为基础,强调:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”在中国特色社会主义进入新时代时,习近平总书记对此也再次作了重申,明确要“逐步实行社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法

---

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 26 日第 3 版。

② 凯斯·R·孙斯坦:《设计民主:论宪法的作用》,金朝武、刘会春译,北京:法律出版社 2006 年版,第 5 页。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会　夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第 37—38 页。

④ 中共中央文献研究室编:《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,北京:中央文献出版社 2015 年版,第 99—100 页。

⑤ 习近平:《论坚持全面依法治国》,第 170—171 页。

⑥ 《邓小平文选》第 2 卷,北京:人民出版社 1994 年版,第 146 页。

律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变”。① 说到底,人治根本上就是制度围绕着人转:领导人更换了,制度也随之而变化;领导人的看法变了,制度的内容也随之改弦易辙。因此,必须通过制度化来保障全过程人民民主的推进。法治作为保障民主制度化的基本形式和主要载体,将全过程人民民主的内容予以法律化、定型化,从而确保其权威及其执行力。不仅如此,如前所述,民主制度特别需要借助于宪法的相关规定来得以体现。如学者所指出的那样,宪法有一种“价值锁定功能”,因为“宪法的修正程序比起一般法律来得慎重,宪法的功能之一即是将一些人类社会以为应予永世遵循的价值,将它们‘锁定’在宪法里,使得日后欲改变这些被锁定的价值,光透过法律层次的常态政治无法如愿,必须透过宪法政治,才有可能。如此,宪法便能大大提高那些受到人们高度认同价值的稳定性”②。可见,将民主在宪法上予以制度化,是保障民主极为重要也极为关键的环节,如此一来,人治将无从上下其手,民主有了根本的制度依靠。

(二)要保障全过程人民民主的制度化,必须通过法治来防范“大民主”等非理性的制度设置

法治是理性的制度安排,它意味着通过一套设计好的实体标准与程序规则,将拟定的制度常态化地运用于具体的社会实践之中。理性的法治安排和法治保障,对于保障民主的制度化及其合理运行来说极为重要。毋庸置疑的是,只有理性的民主才是符合人民根本利益的民主。“民主的根本目的是通过不同意志的聚合,找到社会意愿和要求的最大公约数,以此为根据进行决策”。③ 显然,没有理性的制约,民主的目标就根本无法达致。理性也是习近平总书记推崇的民主方式,他言道:“能听意见、敢听意见特别是勇于接受批评、改进工作,是有信心、有力量的表现。发展社会主义协商民主,要把民主集中制的优势运用好,发挥‘团结——批评——团结’的优良传统,广开言路,集思广益,促进不同思想观点的充分表达和深入交流,做到相互尊重、平等协商而不强加于人,遵循规则、有序协商而不各说各话,体谅包容、真诚协商而不偏激偏执,形成畅所欲言、各抒己见,又理性有度、合法依章的良好协商氛围”④。这样的理性探讨和理性协商,才能求得意见的趋同,形成广泛的共识,从而为科学立法、正确决策、合理行动提供扎实的民意基础。

中国曾经有过的“大民主”就是披着“民主”的外衣,实际上恰为反民主的典型制度设计。诞生于“文革时期”的我国 1975 年宪法第 13 条规定:“大鸣、大放、大字报、大辩论,是人民群众创造的社会主义革命的新形式。国家保障人民群众运用这种形式,造成一个既有集中又有民主,又有纪律与自由,又有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼的政治局面,以利于巩固中国共产党对国家的领导,巩固无产阶级专政。”1978 年宪法修改时,由于左倾思潮的影响,仍沿用了“四大”的内容,在第 45 条规定:“公民……有运用大鸣、大放、大辩论、大字报的权利。”虽然在表述的程度上有所减弱,但仍承认“四大”是公民的基本权利。然而,这样的“大民主”如被阴谋家、野心家利用,就会导致如叶剑英同志所批评的那样,出现鼓吹“越乱越好”“踢开党委闹革命”“矛头向上就是大方向”的思想混乱和行动偏差,从而导致无政府主义和派性主义。⑤ 有关这一点,邓小平同志也明确指出:“实现民主与法制……不能用大跃进的做法,不能用‘大鸣大放’的做法。就是说,一定要有步骤、有领导。否则,只能助长动乱,只能妨碍四个现代化,也只能妨碍民主和法制。‘四大’,即大鸣、大放、大字报、大辩论,这是载在宪法上的。现在

① 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,北京:中央文献出版社 2015 年版,第 21 页。

② 叶俊荣:《珍惜宪法时刻》,台北:元照出版股份有限公司 2000 年版,第 19—20 页。

③ 王新生:《全过程人民民主的鲜明特征和独特优势》,《光明日报》2021 年 8 月 13 日第 9 版。

④ 《习近平谈治国理政》第 3 卷,第 295—296 页。

⑤ 参见叶剑英:《关于修改宪法的报告——1978 年 3 月 1 日在中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议上的报告》,全国人大常委会法制工作委员会宪法室编:《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,北京:中国民主法制出版社 2021 年版,第 272 页。

把历史经验总结一下,不能不承认,这个‘四大’的做法,作为一个整体来看,从来没有产生积极的作用”①。为此,1980 年中共中央提出《关于修改宪法第四十五条的建议》,强调“为了充分发扬社会主义民主、健全社会主义法制,维护安定团结的政治局面,建议……取消原第四十五条中‘有运用大鸣、大放、大辩论、大字报的权利’的规定”。1980 年 9 月 10 日的第五届全国人大第三次会议通过正式决议,废止了“四大”的内容,②使民主制度得以正本清源。

(三)在强调全过程人民民主保障最大多数人的权利和利益的同时,也要注重对少数的保护

众所周知,民主程序以“少数服从多数”作为基本原则,且也有其正当性与合理性。如科恩所言,“在可能选择的规则中,只有简单多数规则有这种特殊的好处:它本身既能防止少数人代表整体采取行动,也能防止少数阻碍整体采取行动。……因此,简单多数规则显示出独一无二的优点,从而在大多民主社会中都被认为是最简单、最公平也最可行的规则。”③然而,简单的少数服从多数,却也难免出现“多数的暴政”,这既意味着多数可能将自己的利益需求和价值偏好强加于少数人之上,也可能会以多数表决的方式,对少数拥有的权利和利益加以“合法地”剥夺。在一个真正民主的国度,任何部分,包括少数民族、边缘群体都应该有自己的代表,能够加入议会机构或公共论坛之中。“少数应有适当的代表,这是民主制的一个不可缺少的部分。没有它就不可能是真正的民主制,只不过是民主制的虚伪装潢罢了。”④实际上,在多元分化的社会中,每个人都有自己不同的主观愿望、特殊的利益需求,所谓多数也只不过是在大致利益上的相对一致而已。这恰恰说明,任何民主决策、民主参与,都必须同时将多数与少数包含在内。质言之,在民主的法律实践中,既要有尊重多数选择的制度规则,又必须留有保护少数的特殊安排,以免少数人的正当权利或者利益,会因简单多数的决定而被忽略乃至牺牲掉。

实际上,我国现行宪法也有不少有关保护少数的安排。在此可以举两个例子:其一,宪法第 59 条规定“全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成。各少数民族都应当有适当名额的代表”,这即是典型的保护少数的宪法安排。在我国 55 个少数民族中,部分少数民族人口极少,但他们也都有权选出自己的代表,进入国家最高权力机关之中,为本民族的特殊利益发声,参与全国性事务的管理筹划。例如,生活在西藏的珞巴族只有几千人,也有一名全国人大代表。⑤ 其二,宪法第 64 条规定“宪法的修改,由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议,并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过”,而一般法律的通过只要过半数通过即可。表面上看,宪法修正案需经“三分之二以上的多数通过”,是为了保障宪法的权威性、神圣性而设定的较高的修宪门槛,但其同时也表明,如果对宪法修正案持反对意见的代表人数超过三分之一,即便从数量上来说,它可能远少于同意或赞成的人数,此时宪法修正案也不能通过。这种刚性的制度安排,体现的正是根本大法对“少数”的特殊保护。保护少数也是习近平有关全过程人民民主论述中的重要内容。在论及协商民主时,习近平指出,要“既尊重多数人的意愿,又照顾少数人的合理要求”⑥。多数人的想法、意志,一定程度上代表着社会主流的利益需求和价值理念,值得尊重,但这并不意味着少数人的特殊需求与合理建议就没有价值;多数与少数也仅是相对的概念,少数在接受多数意见的基础上,可能会加入多数的行列;同样,多数也会受着少数的影响,转而支持少数的意见。所以,不能将少数与多数看作为对立的两极,相反,有必要在多数人和少数人之间建立平等对话、合作交流的平台,

---

① 《邓小平文选》第 2 卷,第 257 页。

② 参见全国人大常委会法制工作委员会宪法室编:《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,第 288—289 页。

③ 科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,北京:商务印书馆 1988 年版,第 73 页。

④ J. S. 密尔:《代议制政府》,汪瑄译,北京:商务印书馆 1982 年版,第 106 页。

⑤ 参见杨学博、何民捷:《全过程人民民主的根本政治保证》,《学习时报》2021 年 10 月 13 日第 2 版。

⑥ 《习近平谈治国理政》第 2 卷,第 297 页。

通过彼此之间的耐心沟通,为问题的解决和方案的达成寻求共识。在进行民主协商的过程中,协商组织者既应了解多数人的想法、尊重大多数人的意志,也须考虑少数人的需求,维护少数人的权益。总之,在加强全过程人民民主制度化的法治保障时,少数不能被忽视以及遗忘,更不能受到歧视或者排斥。

结　语

全过程人民民主是习近平总书记有关民主理论的独创性贡献,是结合中国国情和中国经验探索出的新型民主之路。对于全过程人民民主,习近平总书记进行了精辟的概括:“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”①。在此,“四个统一”典型地体现了全过程人民民主的持续性、广泛性、真实性、有效性,标志着中国社会主义民主业已进入到了一个更高的发展阶段。发展全过程人民民主,离不开法治强而有力的保障,换句话说,只有通过法治的保障,才能真正使全过程人民民主制度化、规范化、程序化。民主作为国家的基本制度以及人民群众主体地位的宣示、民主权利的表达、合理诉求的发声,都需要法治搭建的制度平台来加以建构、完善。人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,是通过法治得以型构和保障的根本政治制度和基本政治制度;而协商民主则是在各种民主制度中运用的对话、商量、交流、合作、决策形式,体现于民主制度运作的各个环节、各类事项之中。在全过程人民民主的运作过程中,要祛除人治因素的影响,防范“大民主”式的反民主建制,同时尊重少数人的权利和利益。必须说明的是,全过程人民民主是一个在保障人民当家作主地位上与时俱进的“发展中”制度,其中也必定伴随着法治的进一步发展与完善。

On the Legal Guarantee of the Institutionalization of the Whole-Process People's Democracy

Hu Yuhong

(*Research Centre of Xi Jinping Thought on the Rule of Law*, *East China University of Political Science and Law*, *Shanghai* 200042, *China*)

Abstract: The whole-process people's democracy is an important statement emphatically made in the Report to the 20th CPC National Congress. The promotion of the institutionalization of the whole-process people's democracy relies on the legal guarantee. Democracy must be shaped and constructed under the mechanism of the rule of law, whether it is a state system in which the people hold power, a presentation of the status of the people as the masters of the country, or a demonstration of the people's rights stipulated by law and their reasonable demands. The system of people's congress, the system of CPC-led multiparty cooperation and political consultation, the system of regional ethnic autonomy, and the system of community-level self-governance, constitute the main institutional vehicles of the whole-process people's democracy. Consultative democracy is an important form to practise the whole-process people's democracy, which is embodied in the process of operating various democratic systems. To correctly understand and practise the whole-process people's democracy, we must eliminate the adverse influence made by such a factor as the rule of man, take precautions against the "great democracy" type anti-democratic organizational system, and respect the rights and interests of the minority of the people.

Key words: Report to the 20th CPC National Congress; Xi Jinping Thought on the rule of law; institutionalization of the whole-process people's democracy; legal guarantee

(责任编辑　郭昌盛)

① 习近平:《论坚持人民当家作主》,第 336 页。